Osaka University Knowledge Archive

Title	令和6年能登半島地震における「ボランティア不足」とは何だったか : 災害ボランティアセンター運営と自粛要請に着目して
Author(s)	宮前, 良平; 大門, 大朗; 渥美, 公秀
Citation	災害と共生. 2025, 8(1), p. 3-20
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/98898
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

Osaka University

令和６年能登半島地震における「ボランティア不足」とは何だったか
災害ボランティアセンター運営と自粛要請に着目して

What Was the " Volunteer Shortage " discourse in the 2024 Noto Peninsula Earthquake?
ーFocusing on disaster volunteer center management and requests for people not to volunteerー

宮前良平[1]・大門大朗[2]・渥美公秀[3]
Ryohei MIYAMAE, Hiroaki DAIMON, Tomohide ATSUMI

要旨

令和６年１月１日に発生した能登半島地震は、「ボランティア不足」が注目された。本稿は地震の発災から約６ヶ月間のデータを基に、ボランティア不足の要因を整理し、将来の災害において活かすべき提案を示した。まず、ボランティア不足を助長した要因として、地理的要因、救命活動の長期化、避難所への避難によるニーズ抽出の困難、公助の限界、文化的心理的要因、公的な発言の影響、災害 VC のボトルネック化を抽出した。これらのうち、災害 VC に関する課題と自粛要請に関する課題について本稿では追究した。石川県ならびに七尾市の災害 VC の活動者数の推移をもとに、活動者数のピークが同規模の過去の震災と比べて遅かったことを明らかにし、ボランティア不足と感じられる原因になったことが示唆された。また、県知事による個人ボランティアの自粛要請が断続的になされたことも、ボランティアが少なかった要因となっている可能性を指摘した。これらの要因と課題を踏まえ、今後の災害対応においては、地域主導型の災害 VC の運営、多様なボランティア活動の受け入れ、被災者中心の支援体制の強化が求められる。

Abstract

The Noto Peninsula Earthquake of 1 January 2024 drew attention to a 'volunteer shortage'. Based on data collected during the six months following the earthquake, this paper identifies the factors contributing to the shortage and offers recommendations for volunteer utilization in future disasters. First, the following factors were identified as contributing to the shortage: geographical factors, prolonged lifesaving activities, difficulties in identifying needs due to evacuation to shelters, limitations of public assistance, cultural and psychological factors, the influence of public statements, and bottlenecking of disaster volunteer centres (VCs). Of these, issues related to disaster VCs and requests for self-restraint are explored in detail in this paper. An analysis of the number of active disaster VCs in Ishikawa Prefecture and Nanao City revealed that their number peaked later than in past disasters of a similar scale, suggesting that this delay may have contributed to the perceived lack of volunteers. It was also noted that intermittent requests by prefectural governors to refrain from individual volunteering may have contributed to the low number of volunteers. Based on these factors and challenges, future disaster responses should include the operation of community-led disaster VCs, the acceptance of diverse volunteer activities, and the strengthening of a victim-centred support system.

キーワード: 令和6年能登半島地震、ボランティア不足、災害ボランティアセンター
Keywords: The 2024 Noto Peninsula Earthquake, Volunteer Shortage, Disaster Volunteer Center

１．はじめに

令和6年1月1日に発生した能登半島地震は、その甚大な被害のみならず、後の支援活動においても注目を集めた。特に注目されたのが「ボランティア不足」である。「静かすぎる」という言葉が現地で活動する支援者から発せられ（産経新聞, 2024a）、人手不足の影響で支援が行き届いていないという指摘もなされている（東京新聞, 2024）。さらに、社会的な風潮もボランティア不足を助長した。現地にボランティアに行くことがかえって迷惑になるという意見がSNS上で広まり（例：東京新聞, 2024）、「行かないことが支援」という倒錯した言葉まで生まれた（朝

*1 福山市立大学都市経営学部　講師・博士（人間科学）
Lecturer, Faculty of Urban Management, Fukuyama City University, Dr. Human Sciences.
*2 福知山公立大学地域経営学部 准教授・博士（人間科学）
Associate Professor, The Department of Regional Management, The University of Fukuchiyama, Dr. Human Sciences.
*3 大阪大学大学院人間科学研究科 教授・Ph.D.（Psychology）
Professor, Graduate School of Human Sciences, Osaka University, Ph.D.（Psychology）

日新聞デジタル, 2024a）。

本稿では、令和6年能登半島地震における「ボランティア不足」に着目し、その要因を整理し、将来の災害に活かすべき提案を行うことを目的とする。まず、新聞記事を整理することで、ボランティアが抑制された要因を幅広く抽出する（第2章）。これらを通して、被災地が置かれた状況が垣間見えるだろう。その中で、本稿が焦点を当てるのは、災害ボランティアセンター（以下、災害VC）の運営と県知事による自粛要請である。まず、災害VCについての先行研究をレビューし、災害VCをめぐる議論からボランティア不足の要因としてすでに指摘されていたものを整理する（第3章）。次に、災害ボランティア活動者数のデータをもとに、今回の能登半島地震において「ボランティア不足」はあったのかを定量的に確認する（第4章）。また、被災地の一つである石川県七尾市の事例をもとに、今回の災害におけるボランティア活動の課題を整理する（第5章）。続いて、石川県知事の発言内容をもとにボランティア自粛要請にまつわる言説の変遷をたどり、自粛要請がなされた文脈を整理する（第6章）。最後に、今後の課題および今後活かすべきポイントを抽出する（第7章）。以上の章構成は、十分に構造化されたものではないが、今回の震災後のボランティアを巡る状況の記述ならびに、現場での具体的な報告を重視した。

なお、本稿は令和6年能登半島地震から約6ヶ月時点での記録と実践的提案に重きを置いている。十分なデータの揃わないまま記述している箇所もあるが、それらも含めて現地で見聞きしたことを踏まえたものである。活動の詳細は後述するが、筆者らは1月8日の時点ではじめて現地入りをし、おおよそ隔週のペースで活動を続けてきた。筆者ら3人の現地での滞在日数は述べ約60日間である。なお、本稿ではボランティア不足を巡る状況を概観するにとどめ、理論的な考察は今後の研究で展開する予定である。

２．災害ボランティア抑制要因の検討

すでに述べた通り、今回の震災においては、ボランティア不足が指摘されている。いくつかの要因が考えられる。本章では、新聞記事などを参考に、以下の 7 点に絞って指摘を加えたい。具体的には「地理的な要因」、「救命活動の長期化」、「一・五次避難所ならびに二次避難所への避難によるニーズ抽出の困難」、「公助の限界」、「文化的心理的要因」、「公的な発言の影響」、「災害 VC のボトルネック化」である。

２．１ 地理的な要因

半島という地理的要因が支援の困難さの一因となった。能登半島地震の被害が大きかった奥能登地方、中能登地方は能登半島の中部から北部に位置する。そのため、都市圏である金沢方面をつなぐのと里山海道、富山方面をつなぐ能越自動車道の 2 本が寸断された結果、大規模な輸送が極めて困難となった。また、被災地域間をつなぐ国道 249 号も大きな被害を受けた。それ以外にも、1 月 4 日時点で最大 42 路線 87 箇所が通行止めとなった（朝日新聞デジタル, 2024b）。

幹線道路を中心に懸命な復旧作業が続けられたが、十分ではない道路に多量の車両が押し寄せると渋滞の危険性があり、救命活動や物資輸送の妨げとなることが予想された。そのため、ボランティアや不要不急の往来自粛が呼びかけられた。しかしながら、詳しくは章を分けるが、七尾市、羽咋市、志賀町など、複数の幹線道路からアクセス可能な地域も一括りにされて、交通渋滞や地理的要因のために行くべきでないというメッセージとして受容されてしまった可能性がある。

また、宿泊施設が多数ある都市圏から被災地域が離れていることから、移動に時間がかかり、現地での活動時間が制約された。現地での支援者向けの宿泊拠点ができたのは 2 月 26 日と、発災から約 2 ヶ月が経過してからだった。

さらに、道路の寸断という直接的な影響のみならず、断水の長期化によるトイレ等の衛生環境の悪化など、地理的要因が直接的・間接的にもたらした影響は極めて大きい。とはいえ、半島という地理的要因が支援のボトルネックとなる可能性は、発災前から分かっていたことであるため、それにもかかわらず十分な対策が講じられなかったことに根本的な原因があると考えるべきだろう。

２．２ 救命活動の長期化

本災害は人命救助期が長引いたことが特徴である。人命救助の目安となるいわゆる「72 時間の壁」を大幅に超過して人命救助が続けられた。被害が広範囲に広がったこと、土砂崩れなど救助に時間を要する現場が多かったこと、余震の多発、道路の寸断など、さまざまな要因が重なった結果であると言える。

石川県としても 1 月 3 日には安否不明者の氏名公表に踏み切るなどの対策を講じている [(1)]。安否不明者が多数いる場合、救援のリソースをそちらに割かなければならない。それは視点を変えれば、避難者

への支援になかなか手が回らないことを意味する。たとえば、南海トラフ地震の被災が懸念される高知県における県社会福祉協議会作成の災害ボランティア活動支援マニュアルを参照しよう。災害ボランティアセンターの設置時期について、「災害ボランティアセンターを中心とした災害ボランティア活動は、地域住民同士による『「いのち」を守る活動（一般的には災害発生後 72 時間（3 日間）程度以内）』がある程度落ち着いた後の『被災地域の生活復旧に関する活動（「くらし」を助ける活動）』が主になります。（…）災害発生後 72 時間（3 日間）以内の設置を目指す」（高知県社会福祉協議会, 2012）と述べられている。

もちろん、これまでの災害時であっても 72 時間を経過後ただちに人命救助活動を切り上げるということは無かっただろう。しかしながら、今回の能登半島地震において災害ボランティアの受け入れ体制の構築が遅れたのは、後述する様々な要因に加えて、人命救助にあたるべき期間が長期化したこと、それに伴う生活復旧フェーズへの移行の遅れに一因があったと考えられる。

２．３ 一・五次避難所ならびに二次避難所への避難によるニーズ抽出の困難

能登半島地震の特徴の一つに、被災による多数の集落の孤立が挙げられる。孤立した集落には、水や電気などのライフラインがほとんどあるいは全く供給されず、支援物資の配布にも困難を極めた。また、孤立集落以外でも、被災直後はインフラ復旧の目処が立たず、特定の避難所への避難者の集中も課題であった。これらの課題を解決するため、金沢市などの被害の少なかった地域の旅館やホテルを借り上げ、集団での避難が必要だった。このことを二次避難といい、二次避難先が決まるまでの当座を集約された体育館などで過ごすことを一・五次避難という。

二次避難者数は 4 月 23 日時点で累計 10,647 人（石川県, 2024a）である。先述の通り、二次避難者は避難先として被害の少ない地域に移るため、被災した家屋の片付けなどのために自宅に戻るのに労力がかかる。そのため、被災者が現地にいない状況が生じ、結果的に被災家屋が放置されるケースも少なくないと考えられる。

２．４ 公助の限界

被災地において、事務作業は膨大となる。指定避難所の運営、支援物資の仕分け、電話対応、罹災証明の発行など、その業務は多岐にわたる。また、通常業務を止めるわけにもいかないため、業務負担は極めて大きくなる。

くわえて、職員自身も被災している場合が多いことも、今回のような大規模災害の特徴である。朝日新聞デジタル（2024c）によると、輪島市では約 8 割の職員が発災した 1 月の時間外業務が「過労死ライン」の 100 時間を超えていることが明らかになった。また、市外への転居などのために離職する職員も少なくない（中日新聞, 2024a）。日本各地から応援職員の派遣がなされるが、地域のことを熟知している職員の存在は極めて重要である。

大規模災害時には、公助に限界が訪れる。しかしながら、住民の命を最後に守るのは公的サービスによるところが大きい。行政だけでなく、医療・福祉分野でも被災時の人手不足は顕著となりやすく、能登半島地震も例外ではなかった。むしろ、上述の地理的特性によるインフラ復旧の遅れなどを踏まえれば、過去の災害と比べても公助にかかる負担は大きかったと推察される。

そのため、できる限り少ない人手で多くの業務を行うことが求められる際に、マニュアル化などを駆使した管理統制型の災害ボランティアセンター運営が最善であるとの考えに至ることは決して特異ではないだろう。もちろん、ありとあらゆるものを管理しようとするとコストは莫大となる。しかしながら、管理統制型の組織運営を行う際に、予め業務負担の範囲を決めておけば、そしてそれを「マニュアルに定められた範囲」としておけば、無尽蔵に業務が拡大することを防ぐことができる。公助の限界は、災害ボランティアを管理する志向と表裏一体である。

２．５ 文化的心理的要因

ボランティア不足の理由の一つに、そもそもニーズが挙がってこないということが挙げられる。たとえば、石川テレビ（2024）が報じたところによると、ボランティアが少ないように見えているものの、ボランティア受け入れ側は必要なボランティア数が確保されていると語っている。ニーズが挙がってこない理由の一つとして、現地の文化的・心理的要因がある。たとえば、先述の石川テレビ（2024）の報道では次のような被災者の声が紹介されている。「これ全部タダでやってもらうってきのどくやわ。申し訳ない。これだけのことをしてもらったらありがたいだけでは済まん気がするけど…」。また、北國新聞（2024）は珠洲市で被災した方の声を次のように紹

介している。「珠洲の人は忍耐強い。外の人に『助けてくれ』と、なかなか言わない。じっと耐えてる」。このように、ボランティアを頼みたいけど申し訳なさからニーズの声を挙げられない、あるいはじっと耐える被災者が一定程度いると考えられる。また、障害者や高齢者など、社会的に声を上げられない状態にある人々も多くいたと考えられる。

「被災者がニーズの声を挙げる」という前提でニーズを把握しようとしていることにも原因がある。現地の活動では「ボランティアに頼めるのだろうか」という声や、「近所の方がボランティアに頼んでいるのを見て自分も頼もうと思った」といった声も聞かれた。このことは、逆説的だが、実際に現地でボランティア活動が行われることでニーズが上がってくるという側面も示唆している（例えば、崎浜（2017））。いわば、ニーズ不足がボランティア不足を生んでいるのではなく、ボランティア不足がニーズの抑制を生んでいるとも考えられる。

２．６ 公的な発言の影響

上述のボランティア抑制要因を後押ししてしまったのが、知事等による公的な発言であったと考えられる。馳浩石川県知事は 1 月 5 日にボランティア等不要不急の往来の自粛を呼びかけ、災害ボランティアセンターが開設された翌々日の 1 月 29 日には個人ボランティアの自粛を再度呼びかけている。もちろん、当時の道路状況などを考えれば、ボランティアの自粛を呼びかけるのは誤りではないだろうが、その後、ボランティアが必要とされるフェーズでもボランティアが不足しているのは、自粛を求める公的な発言の余波が影響していると考えられる。

つまり、被災県の代表である県知事がボランティア抑制を後押しする発言をし、メディアの報道や SNS 上での拡散によって、「ボランティア自粛」あるいは「行かないことが支援」（朝日新聞デジタル, 2024a）といった雰囲気が醸成されてしまったのではないか。そして、そのような雰囲気を変える力を持った発言が十分になされていなかったことが、ボランティア不足の一因であると考えられる（朝日新聞デジタル, 2024d）。この点については、第 6 章でさらに分析を加える。

２．７ 災害 VC のボトルネック化

今回の震災においては、県が災害ボランティアの募集窓口を担ったことで、結果的に災害ボランティア数が制限された可能性がある。いわば、災害 VC を立てたことが災害ボランティアのボトルネックになったと考えられる。災害ボランティアを効率的に管理・統制する社会的志向性として、秩序化のドライブという指摘がある（渥美, 2014）。もちろん、災害ボランティアの秩序化が絶対に悪いわけではない。その対極にあるとされる遊動化のドライブとの両立が実践的には求められる（渥美, 2019）。しかしながら、これまでの災害時にも秩序化のドライブが優勢であったために、被災者本位という原則が等閑視されてしまう事例が報告されている（大門・渥美, 2018）。

能登半島地震の災害ボランティア募集方法は、秩序化のドライブが強く働いたと考えられる。たとえば、災害ボランティアとして活動するためには、石川県による災害ボランティアセンターに事前登録する必要があり、後日決定通知を受けた人のみが災害ボランティアに参加できるとアナウンスされた。3 月 5 日時点で約 3 万 600 人の事前登録者が集まったが、実際に活動したのは 7,000 人ほどであり、多くのボランティアの力を活かしきれない状況であった（東京新聞, 2024）。また、2 月 26 日に災害ボランティアの宿泊施設である奥能登ベースキャンプが完成するまでは、輪島市や珠洲市へも金沢から日帰りで活動するほかなく、実働時間は 4 時間ほどと活動時間の短さが問題視されていた（日テレ NEWS, 2024; 日本経済新聞, 2024a）。事前登録したものの、決定通知が届く頃には予定が埋まっているなどして、実際に参加できないという人も一定数いたと考えられる。

県が災害ボランティアの受付を一元化したのは、被災地域の社会福祉協議会の事務的負担を軽減させるためであったと推察されるが、結果的には多種多様なボランティアの力を活かす方向性には向かなかった。むしろ、ボランティアを管理・統制し、未知の「よそ者」を排除する志向性が強まったと思われる。また、第一著者が見聞きした事例であるが、発災当初被災地では「〇〇ナンバーに注意」という根拠が必ずしも明確でない注意喚起がなされ、詐欺や空き巣への警戒心が高かったことも、ボランティアへの管理志向が強まった要因の一つであるかもしれない。

もちろん、被災自治体でのボランティアの独自募集や、NPO 等民間団体の支援活動も積極的に行われていたことは確かである。実際に JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）が把握しているだけで、325 の NPO 等の団体が被災地で支援をしているとのことである（JVOAD, 2024）。しかしながら、県がボランティアのルートを絞った結果、ボ

ランティアの間口が狭まってしまった可能性は指摘しておくべきだろう。

これらの課題を踏まえて、本稿では、「ボランティア不足」の要因として災害 VC のボトルネック化ならびに自粛要請に焦点を当てて考察を展開する。まずは、災害 VC の課題について先行研究を紐解こう。

３．災害ボランティアセンターとその課題

多くの災害ボランティアにとって、現地での活動の窓口になるのが災害VCであり、今回のボランティア不足の問題が顕著に表れた場所でもあった。個別具体的な事例を参照する前に、まずは先行研究をもとに災害VCが構造的に抱える課題について整理しよう。

1995年の阪神･淡路大震災が「ボランティア元年」と呼ばれるように、災害が発生すると日本では多数のボランティアが現地に駆けつけるようになった。その後、現地で活動するためのニーズと一般ボランティアのコーディネートを図る災害VCが外部の支援団体と現地の社会福祉協議会（以下、社協）共同で立ち上げられるケースが見られ、2004年の中越地震頃からは、現地社協を中心として立ち上げられる公的な災害VCが目立つようになった（頼政・宮本, 2022）。2024年現在では、民間による災害VCの立ち上げも見られるが、災害が起こると市町村の現地社協を中心とした災害VCが立ち上げられ、活動するようになっている。東日本大震災では、発災後4年間で144万人近い人がボランティア活動を実施したことがわかっている（全国社会福祉協議会, 2015）。

近年、災害VCには大きく分けて5つの課題が指摘されている(cf, 頼政・宮本, 2022; 大門ほか, 2020)。第一に、大規模災害時のニーズおよびボランティアの受け入れキャパシティの不足（大門・渥美, 2018）や支援の偏在である（頼政・宮本, 2022）。災害VCは、地元住民、NPO・NGOやボランティア団体と協力して運営しても構わないとされているが、多くの場合、現地社協の人員を割いて運営されている。確かに、全国社協による応援システム（災害ボランティア活動支援プロジェクト会議、都道府県派遣等）はあるものの、被害の拡大に伴って、被災者でもある現地社協職員への負担が増大し、結果的にボランティア受け入れができず、ニーズを把握するための現地訪問･巡回等が不十分になってしまう例がある。

第二に、被災者の多様なニーズに対して、災害VCが扱うニーズの画一性である。災害VCが扱う被災者のニーズは、「泥かき」や「片付け」といった記載しやすいものだけでなく、記載しにくいもの（宮前ほか, 2022）、また被災者自身も気づいていない多様なもの（全国社会福祉協議会, 2016）がある。一方で、災害VCが扱うボランティアのニーズは力仕事を中心としたものが大半である（大門・渥美, 2018）。

第三に、秩序化のドライブに代表される社会的風潮が存在すること（渥美, 2011）によって、管理統制型の災害VCに極度に傾倒してしまうことである。例えば、災害ボランティアを行う前に指示するマニュアルの整備やインストラクションの実施、それによって現場で指示された活動以外を行わない（渥美, 2017）など、災害ボランティアで何を「行ってはならないか」を事細かに指示される現状やそれによる弊害が挙げられる。

これに伴い、第四に、被災者中心の運営から、運営者中心に、さらにはボランティア中心の運営になってしまうことである。言い換えれば、参加したボランティアに満足して帰ってもらうようにすることが、被災者の対応よりも優先されてしまうような状況が発生するということである。人員不足やニーズ把握の困難さ、多数のボランティアを管理しなければならないという秩序化のドライブとも相まって、コーディネートの議論やボランティアの対応論が中心となり、被災者を中心とした運営から離れてしまうことが挙げられる（宮前, 2021）。

第五に、災害ボランティアは災害VCを通して参加すべきという論調が強い点である。例えば、過去の災害では災害VCを経由しない災害ボランティアを揶揄する形で「野良ボラ」という表現がSNS上で見られたり（頼政・宮本, 2022）、能登半島地震においてもメディアを通してボランティアを「控え」たり、市町村の災害VCによる受け入れ体制を待つよう報道がなされた（NHK NEWS, 2024b; 中日新聞, 2024b; 日本経済新聞, 2024b; 産経新聞, 2024b）。言い換えれば、災害ボランティアの参加者の多くは必ずしも災害VCを経由してこなかったという点が忘れられがちである。岡本（2013）は、複数の社会調査・世論調査のデータを比較し、東日本大震災で活動したボランティアは、社協の災害VCを通して活動したボランティアの2～6倍に上るとしている。言い換えれば、少なくとも東日本大震災では、災害VCを通さずに活動したボランティアの方が多数派であった。それにもかかわらず、災害ボランティアの多様な受け入れ先を捉えるよりも、社協の災害VCにばかり注目して取り上げられる点も課題である。

このように、多様な支援を活かすはずの災害VCは、

キャパシティ不足という実務的な課題ならびに秩序化のドライブといった社会的風潮に影響されることで、支援ニーズは画一化し、被災者中心からボランティア中心に移り変わってしまう。それにもかかわらず、災害VCを経由して行うボランティアには正統性が付与され、逆に言えば、災害VCを経由しないとボランティアになれないかのような誤解さえある。このように災害VCの制度的運用的課題について指摘されているところであるが、今回の震災においては災害VCはどのような状況であったか、次章で詳しく見ていく。

４．能登半島地震における災害ボランティアセンターの状況

次に、能登半島地震後の災害VCの状況について、各市町村の災害VCの概要、ボランティアの参加者数、過去の災害（東日本大震災、熊本地震）との比較から整理していく。なお、能登半島地震における災害VCおよびボランティア数については、全国社会福祉協議会（2024）を参考に2024年6月24日までのデータをまとめたものである。

表1は、被害の大きかった石川県、富山県、新潟県において、災害VCが開所された各市町村と、開所日および活動開始日をまとめたものである。都道府県ごとに見ると、石川県では最大12箇所、富山県では4箇所、新潟県では1箇所、合計17箇所で災害VCが開設されたことがわかる。また、開所日は1月2日～1月25日、活動開始日は1月4日～2月10日と幅があるものの、他県と比べると石川県での開所がやや遅れたことがわかる。特に活動開始日は、石川県の多くの地域が1月末から2月初旬にかけて活動開始となっており、開所から活動開始までに他県と比べて時間がかかったことがうかがえる。

図1は、表1の災害VCにおいて、災害発生時から6月24日までのボランティアの活動者数をグラフにしたものである。1日の活動者数は、数十人から最大で1,400人程度となっている。ゴールデンウィークなどの休日のタイミングで活動者数が増加したものの、1月末頃から徐々に活動者が増え始め、3月中旬にピークを迎えた後、4月初旬にかけては緩やかに減少していることがわかる。また、延べの活動者は、2024年6月24日現在で3県合計111,279人、石川県に限れば合計106,158人となっている。

被災規模が異なるため一概に他の災害と比べることはできないが、他の類似の災害と比べることで、能登半島地震の災害ボランティアの規模を把握しておこう。2016年の熊本地震と比べると、100日後の7月24日で活動者数の合計は103,405人となっており（熊本県社会福祉協議会, 2018）、能登半島地震の災害ボランティアは同じ100日後の時点でその約半数の規模であったと言える。なお、2007年の中越沖地震では、発災後60日で累計25,677人のボランティアが参加しており（災害ボランティア活動支援プロジェクト会議, 2009）、令和6年能登半島地震では60日後に26,284人が参加していることから、災害VCに参加するボランティアの規模はおおよそ中越沖地震と同程度であったと言える。当然、複数の災害と被害規模からそれぞれのボランティア数を比較することが今後必要であることは付言しておきたい。

もちろん、能登半島地震での直後の災害ボランティア参加者数は特筆して多いとは言えないが、最もボランティアが多く活動した「ピーク」の時期から見ると、上記の災害とはやや異なっている。能登半島地震では、2ヶ月半が経過した頃にピークが現れた（ゴールデンウィーク頃の休日頃の参加者数の増加も見られたが連休による増加の効果を踏まえれば第一のピークを2ヶ月半としても差し支えないものと考えられる）[(2)]。例えば、中越沖地震ではピークは発災後1～2週間、熊本地震では2～3週間後に現れ、能登半島地震に比べると急速に増えた一方で、急速に減少していることが示されている。これに対し、東日本大震災は（月ごとの統計ではあるものの）2ヶ月頃にピークがあり（全国社会福祉協議会, 2018）、能登半島地震とやや似ている。大門・渥美（2016）では、災害の規模や被災地までの距離といった要因（遠隔要因）と周囲の知人のボランティア活動といった要因（近傍要因）の2つの均衡から災害ボランティアのシミュレーションを実施しているが、東日本大震災型でピークが見られる場合、近傍要因を強調することによってボランティアが持続する可能性がある。言い換えれば、今回の能登半島地震の場合、被害の悲惨さや酷さを訴えるよりも、周囲の人が行ったことを知らせる報告会や集まりなどの機会を設けることの方がボランティア参加者の増加につながる可能性がある。

表 1 令和 6 年能登半島地震における災害ボランティアセンターの開所日と活動開始日

都道府県		市町	開所	活動開始
石川県	奥能登	珠洲市	1 月 2 日	2 月 3 日
		輪島市	1 月 25 日	2 月 10 日
		能登町	1 月 6 日	1 月 26 日
		穴水町	1 月 10 日	1 月 10 日
	中能登	七尾市	1 月 10 日	1 月 23 日
		中能登町	1 月 15 日	1 月 30 日
	口能登	羽咋市	1 月 12 日	1 月 13 日
		志賀町	1 月 9 日	1 月 27 日
		宝達志水町	1 月 9 日	1 月 29 日
	加賀	かほく市	1 月 22 日	2 月 7 日
		内灘町	1 月 4 日	1 月 17 日
		加賀市	1 月 4 日	1 月 6 日
富山県		射水市	1 月 3 日	1 月 4 日
		小矢部市	1 月 3 日	1 月 5 日
		高岡市	1 月 4 日	1 月 5 日
		氷見市	1 月 5 日	1 月 9 日
新潟県		新潟市西区	1 月 3 日	1 月 10 日

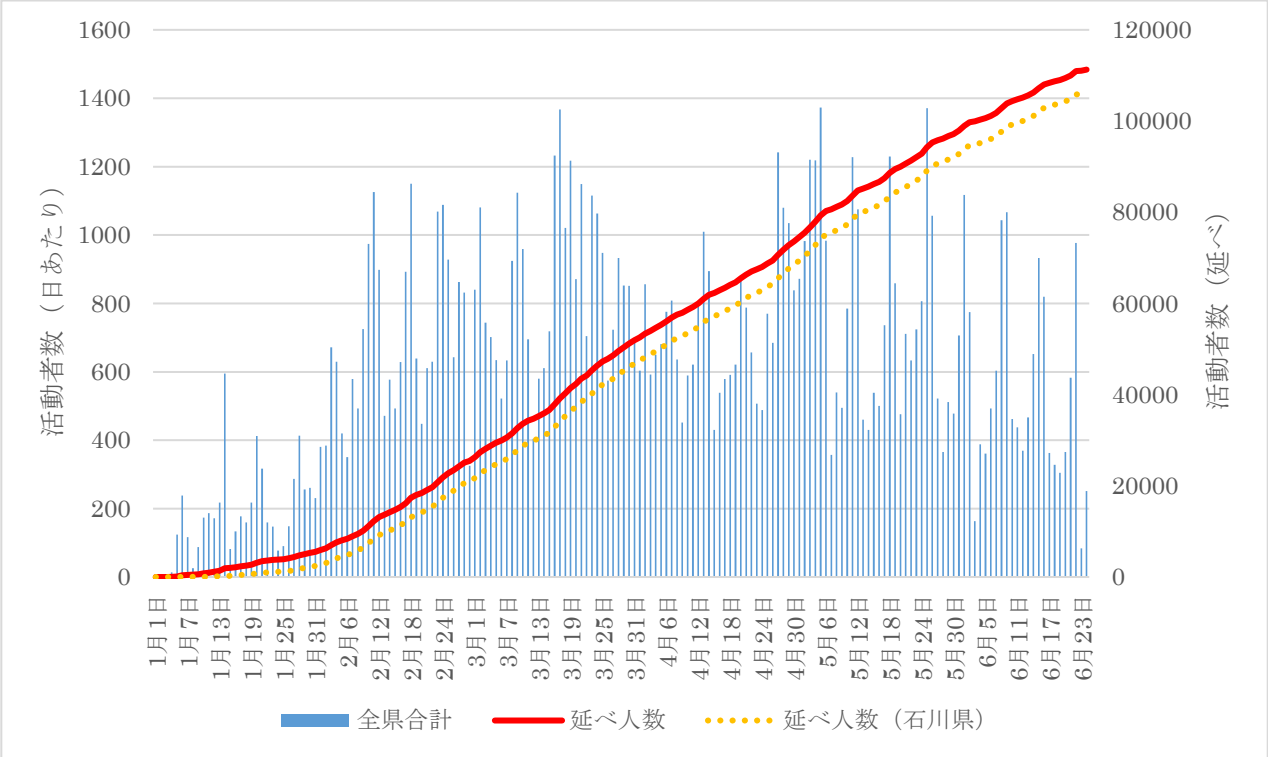

図 1 令和 6 年能登半島地震における災害ボランティアセンターでの活動者数
（2024 年 6 月 24 日現在。全国社会福祉協議会（2024）をもとに第二著者が作成）

一方で、今回特に参加者が多かった石川県において、災害VCの状況が質的に変化したという指摘もある。確かに石川県は、確かにナホトカ号での重油流出事故から県でボランティアの登録を担っていた経緯はあった。だが、全国的に見れば、災害ボランティアを事前登録制にし、（都道府）県で一元管理する方針を取ったことは、被災市町村が窓口を担う近年の災害VCのあり方を大きく変更したと言えよう。七尾市のように、現地の災害VCが直接ボランティアを募集する場合もあったが、七尾市内の方に限定する（七尾市災害ボランティアセンター, 2024a）など、極めて限定的な募集範囲に留まった。県内などに募集範囲を限ることは過去の災害でもあったが、実際の被災地での災害VCでは、現実にやってきた人を県内外の区別で断ることは心理的にもはばかられ、断られることもあるが、やってきた人を受け入れることもあった。事前登録をして一元管理する方針の賛否は今後丁寧に議論する必要があるだろう。この方針は、災害VCをさらに管理・統制モデル（大門ほか, 2020）の方向性に強めたと考えられる。以上を踏まえると、災害VCを介さないボランティアが多数派であった東日本大震災（岡本, 2013）と比べると、一般のボランティアが自由に現地で活動しやすい環境は能登半島地震では制限された可能性が高い。

先述の通り、多くのNPO等の団体が被災地で支援をしているわけだが、その一方で、現地で実際に活動するNPOの状況からは別の側面も見えてくる。七尾市を中心に支援活動を行っている被災地NGO協働センターの頼政氏は、インタビューの中で、発災2ヶ月目でも1日あたり60～70名ほどが物資を取りに来るなど、公助が不十分で緊急フェーズを抜け出せていない被災者も少なくない一方で、市内外からのボランティアがほとんど見られないことを指摘している（渥美ほか, 2024）。他の支援団体の状況を踏まえた上で総括的な議論を行う必要はあるものの、中能登地域で比較的道路のアクセスも良い七尾市でこのような状況が見られていることは特筆に値する。このことは、災害VCを経由したボランティアが直後に低調であったことのみならず、それ以外の災害VCを介さない自由に動けるボランティアが少ないことを意味している可能性がある。

５．七尾市での災害ボランティア活動の概要

次に、被災地での具体的なケースとして、七尾市での災害ボランティアの状況について、主に災害VCの状況と現地での活動の変遷から整理する。七尾市は、2024年4月11日時点で、能登半島地震被災地自治体の中で、全体の約20%を占めるほど最もボ

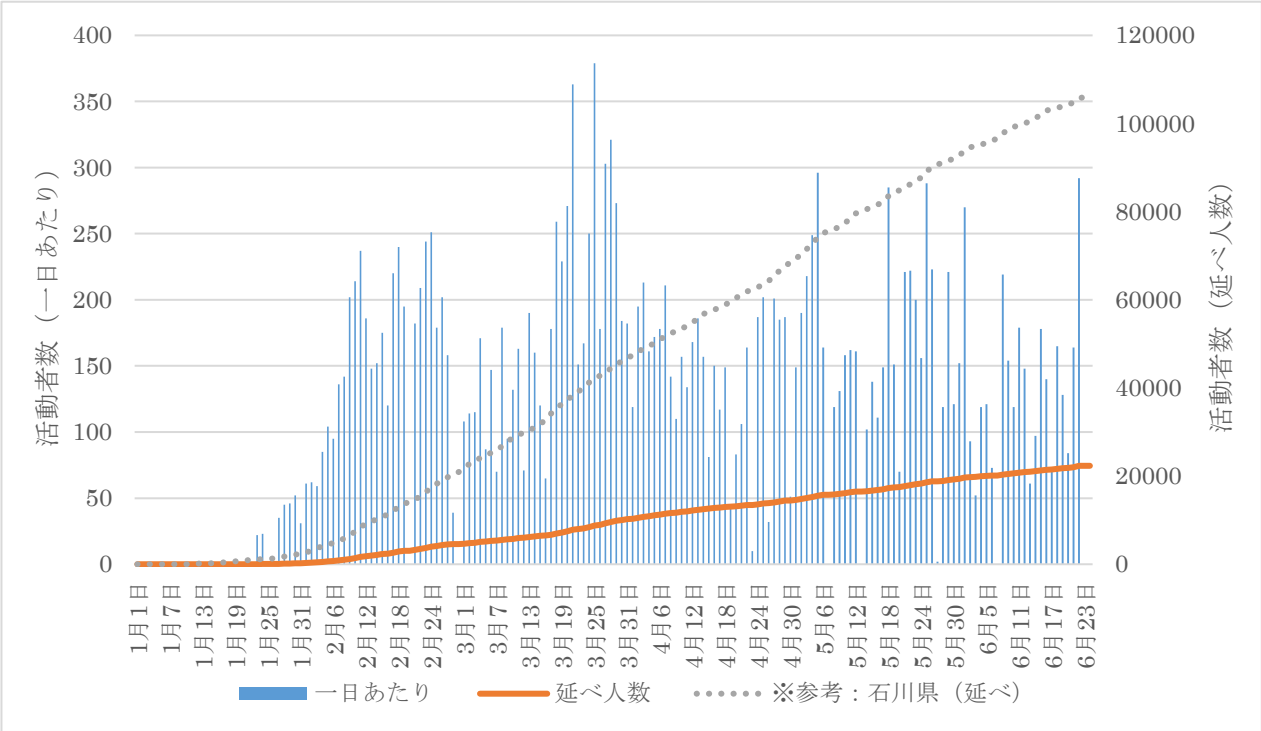

図 2 七尾市災害ボランティアセンターの活動者数の推移

ランティア活動者の多い災害VCを運営している（全国社会福祉協議会, 2024）。本章ではその状況について、活動者数と現地の状況から報告する。なお、以下の記述は、2024年5月8日現在の情報をもとにしているため、その後の状況の変化によって対応が変化する可能性があることに留意されたい。

七尾市では、現地の社会福祉協議会が中心となり、1月10日に災害ボランティアセンターを開設し、1月23日より活動を開始した（全国社会福祉協議会, 2024）。図2に七尾市でのボランティア活動者数を示す。グラフからは、2月中旬頃のピークと、3月中旬頃のピークがあり、その後4月にかけて減少傾向にあるのがわかる。1日あたりの参加者数はばらつきがあるものの、2月以降は100名から200名の活動者をコーディネートしていることがわかる。

七尾市災害VCは、七尾市文化ホールに設置され、午前9時から午後4時半まで活動を実施している（七尾市災害ボランティアセンター, 2024b）。七尾市災害VCも、石川県の他の市町と同様に、災害VCは基本的に県の登録を受けたボランティアのみ活動を実施することとなっている。その例外として、3月8日に軽トラックボランティアを七尾市内在住の住民に限り募集を行っていた（七尾市災害ボランティアセンター, 2024a）が、軽トラック、小型トラックを持っているか、それらを運転できるボランティアに限られていた。また、活動する家屋は、生活を続ける家屋に限られており、解体を検討したり決定している家屋はボランティア活動の対象とならなかった。なお、4月23日には、生活を続ける家屋以外にも、倉庫、納屋、空き家にも活動対象を拡大している（七尾市災害ボランティアセンター, 2024c）。

七尾市では2月13日時点で、少なくとも15の被災地支援団体が活動していることがわかっている（石川県, 2024b）。その中でも、七尾市の核となって支援活動を行っている被災地NGO協働センターは、被害の甚大であった旧中島町の西岸地域を拠点として、1月2日より活動を実施している（渥美他, 2024）。なお、筆者等も現地で同団体にヒアリングおよびボランティア活動に参加しながら活動を行ってきた。活動は、家の清掃・片付け、物資配布、炊き出し、サロン活動、制度などの相談など多岐にわたっている。しかし、上述したように、一般のボランティアが少なく、七尾市以外で活動している他の団体も疲弊しているという頼政氏の声もあった（渥美他, 2024）。

確かに数だけで見れば他市町よりもボランティア数は多いものの、一般ボランティアの参加は限定されており、現地の被災状況からすると被災者のニーズに対して十分な活動が行いにくい状況にあると考えられる。また、災害VCの具体的な作業については明示されていないものの、七尾市災害VCのウェブサイト(七尾市災害ボランティアセンター, 2024b)

には、自宅の掃除、後片付け、荷物の運び出しを手伝うこと、それらを基本的に被災者（ないし周辺の家族、知人、地域住民）から連絡してもらういわゆるプル型の姿勢が示されている。このことは、多様なニーズに応えるという災害VCの課題にあらためて直面していることを示唆している。

もちろん、ここまで指摘してきた課題は、これまでの災害と比べてとりわけ新しい問題を指摘しているわけではないことも付記しておきたい。すでにこうした問題の一部は、2000 年代初頭から近年に至るまで議論されてきた課題であった（全国社会福祉協議会, 2016; 鈴木ほか, 2003）。このように能登半島地震においても、これまでも指摘されてきた課題が未だ改善されていない点も根本的な課題として指摘しておきたい。

上記のような状況において、七尾市（中島町）でのニーズがどのようなものであり、それについてどのような課題があったのかについてフィールドワークの成果をもとに整理する。

第一に、水道の復旧に時間がかかったことで生じた課題である。避難所も含め、生活用水がないことで炊事、排泄、洗濯等の問題が長期間にわたって生じた。例えば、中島小学校避難所においては、肌着類が不足しているというニーズや、洗濯のニーズが聞かれた。また、水道が出ず、各戸で一日あたりの給水制限があり、指定された量しか運べないことから、重たい水を複数日にわたって何度も運ぶ高齢者の姿が見られた。このことは、家に帰っても十分な炊事ができない（したくない）、お風呂やシャワーに入ることを控えることで生じる衛生面や健康面の問題につながる。くわえて、水道の復旧が行われても、住宅敷地内での漏水により、水道の全面復旧後も自宅で水道が出ない家庭も見られる。住家の被害が少ないからといって必ずしも生活が復旧しているわけではないことにも留意する必要がある。

第二に、家の片付けが十分に進まない住居が多数見られたことが挙げられる。これらの要因は多方面に渡るものの、大きく分けて高齢化による課題、多様な避難方法（在宅・長期避難・二次避難）による新たな課題、分別の煩雑さによる行政の課題が挙げられる。地域の高齢化による片付けの担い手不足は、片付けのできる家族や親類が近くに住んでいる住民と、高齢者のみの住民との間で復旧の進展に大きな格差を生んでいる。2ヶ月後でも、住宅の片付けができず発災日のままの住宅や、一階部分は片付いていても普段2階に上がらない（上がれない）ために2階部分がそのままになっている家なども見られた。また、長期避難や二次避難によって、名目上の避難者よりも被災地外や近隣市町村に避難した実際の避難者は多く、住宅の片付けのニーズを拾うための場や被災者が声をあげるチャンネルが少なかったこともその問題を悪化させた。くわえて、全壊、大規模・中規模半壊など家屋内での作業に危険を伴うような住宅が多く、建築士など専門性を持つ人によるチェックや補修を行う必要があったことも挙げられる。こうした状況にもかかわらず、他の災害と比較して災害ごみを出す際のルールの運用が厳格であったことが家屋の片付け作業をさらに遅らせたと考えられる。例えば、木製品から金属製品を取り外すために、ひとつひとつネジを外すことが求められたり、ガラス戸のガラスを割って分別したり、細かなプラスチックや紙類などは数十のゴミ袋になっても一般ごみとして指定の日付に出さなくてはならなかったり、地区住民・ボランティアが自主的に（おそらく行政の仮置き場までが遠いため）設置した仮置き場が設けられたりするなどの状況が見られた。

第三に、解体家屋に関する制度的課題とコミュニティ維持に関する課題である。当初、七尾市災害VCは、解体する予定の、つまり今後住まない予定の家屋にはボランティアを派遣しないとしていた。しかし、一方で七尾市は、解体する家屋には事前に家の家財を出すよう指示していた。解体予定の住宅を持つ被災者は、家屋から家財を出したいが（安全面から一定程度理解はできるものの）ボランティアには頼めないという状態になっていた。3月下旬ごろからは家屋の解体において家財を出す必要はないという方針に変更されたものの（NHK NEWS, 2024c）、家屋内に残っている大切なものを取り出す支援活動のニーズは依然残っていると思われる。くわえて、解体する住居や土地についても、土地の一部分の相続や登記ができていないために家屋解体ができないなど、行政書士などの専門的な支援が必要な場合も見られた。このような状況の中で、これからの復興のビジョンが描けないまま、住み慣れた土地を離れると決めた集落の声も聞かれ、地域コミュニティの維持や存続、移転の課題も見受けられた。

第四に、公助による支援の不十分さである。これは先述の災害ごみの分別の問題だけでなく、災害救助法により支給が可能な避難所での食事提供が七尾市では3月24日まで待たなければならなかったこと、統合された先の避難所が断水しているなど統合前よりも劣悪な環境を強いられるケースもあったことな

ども挙げられる。また、七尾市中島町の仮設団地（第一仮設団地）には入居開始時に集会所が設置されていないなど、復興期のコミュニティづくりの面での課題も挙げられる。基礎自治体に被災経験が乏しいからといって、過去の災害の反省が十分になされていないどころか、基本的・最低限の公助が保証されていないことは大きな問題である。

これらの課題に災害ボランティアの不足が追い打ちをかける。上記のようなお困りごとに対応するには、人手が必要である。しかしながら、ボランティアが不足していることによって、これらの課題は十分に解決されないまま先延ばしにされてしまうケースもあった。また、それだけでなく、支援物資を配ったり、避難所での話し相手をしたり、一軒一軒在宅避難している人を回ってニーズを聞き取るなど、ボランティアがいればできた活動は多くある。例えば、仮設住宅への入居の説明会では、多数の説明が行政からなされていたが、制度の利用の仕方や新たな仮設の使い方（IHの使い方、シーリングライトのリモコンの使い分け等）がわからないといった場合に、それらを一緒に手伝う活動なども可能である。これらは、いわゆる専門ボランティアでなくても十分に対応できるものである。このように、災害ボランティアの不足はミクロな場面で大きな課題を残した。

６．ボランティア自粛要請

ここまで、ボランティア不足によって現地での様々なニーズに対応することが困難であったこと、そしてその原因として災害 VC がボトルネックになっていたことを指摘した。本章ではよりマクロな視点から、ボランティア不足の原因を探る。具体的には、石川県知事の発言の変遷を概観し、ボランティア自粛要請がどのような文脈のもと発出されたのかを確認する。もちろん、ボランティア自粛要請がボランティア不足にどのように影響したかは緻密な検討が不可欠である。しかしながら、ボランティア不足の数ある要因の一つとして、検討に値することは示せるだろう。なお、「自粛要請」という言葉が字義矛盾をきたしていること、また本来自発的な意思に基づくとされるボランティアに対して自粛を要請することの不自然さがあることは十分に理解しているが、本章の範囲を大きく超えてしまうため、ここでは触れないでおく。

まず、石川県災害対策本部員会議[(3)]の資料を概観し、馳浩石川県知事の「知事発言要旨」ならびに「主な知事発言」をもとにメッセージの変遷を整理する。石川県災害対策本部会議は、発災当初は 1 日に複数回の会議が行われていたが、1 月 7 日（第 14 回）から 1 日 1 回の開催となり、その後数日に 1 回のペースを経て、3 月 12 日（第 42 回）からは毎週 1 回のペースでの開催となっている。本稿では、4 月 6 日に開催された第 47 回までの資料を参照する。なお、分析にはテキストマイニング用のソフトである KH Coder（Ver. 3.00 official package）（樋口, 2004; 2020）を使用した。

知事の発言の全体的な傾向を把握するために共起ネットワーク分析を用いた（図 3）。総抽出語数は 39,176、異なり語数は 2,686 で、集計単位として「文」を選択したうえで分析を行った。品詞による語の取捨選択としては、名詞・サ変名詞・形容動詞・固有名詞・組織名・人名・地名・ナイ形容・副詞可能・未知語・感動詞・動詞・形容詞・副詞・名詞 C（漢字 1 字のみの名詞）を選択したうえで分析を行った。図の表示方法は modularity によるサブグラフ検出を用い、Jaccard 係数の高い 60 エッジを描画した。各エッジの濃さは一定である。分析の結果、「連携」（サブグラフ 1）「仮設住宅」（サブグラフ 2）「インフラ」（サブグラフ 3）「避難」（サブグラフ 4）「ボランティア」（サブグラフ 5）「職員派遣」（サブグラフ 7）といったトピックが抽出された。

続いて、知事の発言の変遷を整理するために、発言内容を時系列でプロットする対応分析を行った（図 4）。日付は最初の 1 週間（1 月 1 日から 1 月 7 日まで、分析対象件数 166 件）、その後の 2 週間（1 月 8 日から 1 月 21 日まで、分析対象件数 251 件）、以降約 2 ヶ月半（1 月 23 日から 4 月 9 日まで、分析対象件数 306 件）にカテゴリー化した。分析単位は 1 文であった。対象とした出現語の最小の出現回数は 35 回とした。x 軸に相当する成分 1 の固有値は 0.1782、寄与率は 61.23%、y 軸に相当する成分 2 の固有値は 0.1128、寄与率は 38.77%であった。これらをまとめたのが表 2 である。

1 月 1 日から 1 月 7 日までの期間に特徴的な単語は「救助」「物資」などである。1 月 1 日から人命救助を最優先とする方針を打ち出し、「72 時間の壁」が迫る 1 月 3 日 23 時には安否不明者の氏名公表を行っている。人命救助への言及は 1 月 8 日まで続くなど、人命救助を最優先とする姿勢が伝わる。この期間を人命救助期とする。

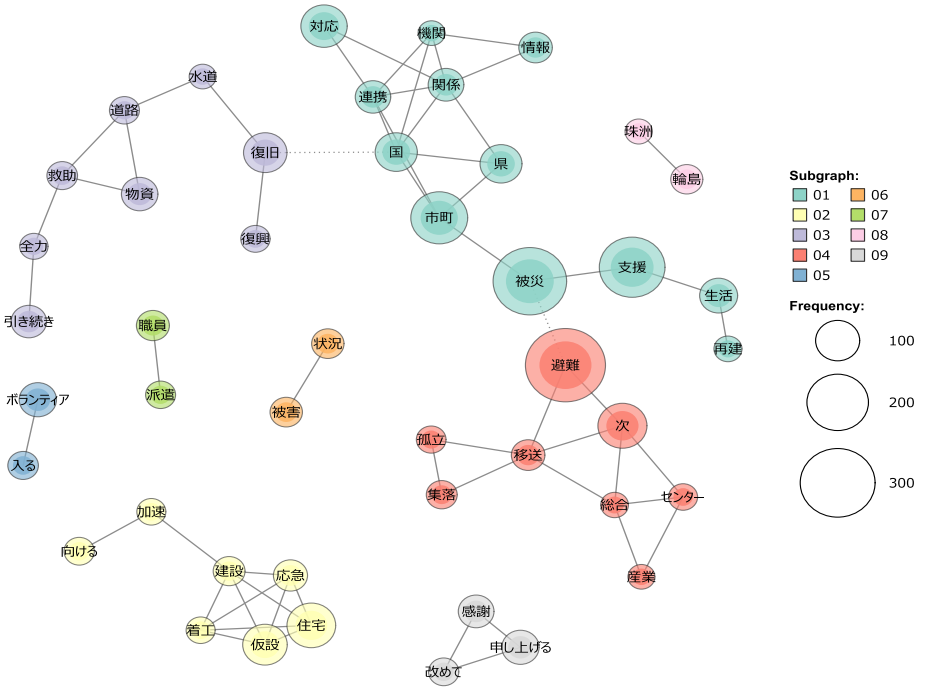

図 3　知事発言要旨の共起ネットワーク図（頻出上位 60 語を使用）

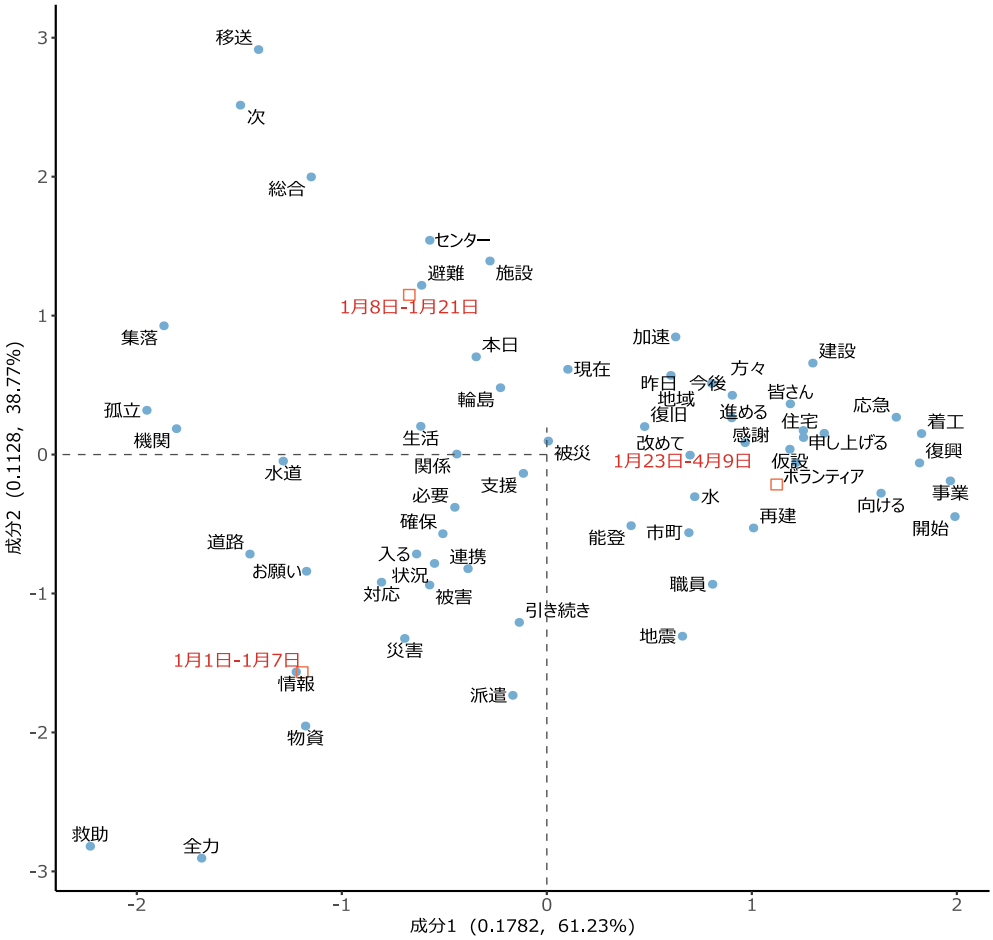

図 4　知事発言要旨の対応分析

表 2　知事発言の変遷（1 月 1 日から 4 月 9 日まで）

名称	期間	キーワード	主な出来事
人命救助期	1 月 1 日 ～1 月 7 日	「救助」「物資」	1 月 3 日（23 時）：安否不明者の氏名公表 1 月 5 日：ボランティア等不要不急の往来の自粛を呼びかけ
避難完了期	1 月 8 日 ～1 月 21 日	「避難」「孤立」「集落」「移送」	1 月 8 日：一・五次避難所の受け入れ体制が整う 1 月 11 日：孤立集落から避難所へ移送する方針が述べられる 1 月 12 日：仮設住宅の着工が開始 1 月 15 日：死者の氏名等の公表 1 月 19 日：孤立集落が実質的に解消されたと発表
復旧期	1 月 23 日 ～4 月 9 日	「仮設」「ボランティア」「再建」「復旧」「復興」	1 月 27 日：ボランティアの受け入れ開始 1 月 29 日：個人ボランティアの自粛の呼びかけ 2 月 26 日：石川県災害ボランティア奥能登ベースキャンプの開設 3 月 15 日：のと里山海道の交通規制の解除

続いて、1 月 8 日から 1 月 21 日までの期間を特徴づける言葉は「避難」「孤立」「集落」「移送」である。今回の地震では道路の寸断による多数の孤立集落の発生が問題となった。実際、知事の発言要旨において 1 月 2 日から孤立集落への言及が始まっている。この中で、1 月 11 日の発言要旨からは、孤立集落に物資を届ける方針から、一・五次避難所ならびに二次避難所に孤立集落の被災者をまるごと移送するという方針に大きく転換したことが読み取れる。1 月 17 日には、「1 月 8 日時点で最大 24 地区、3,345 人の避難者が取り残されていたが、今日現在、7 地区、56 人にまで減少した」（第 24 回対策本部会議における知事発言より引用、以下回数のみを表記する）と孤立集落の解消への目処が立ったと述べられ、1 月 19 日には「孤立集落が実質的に解消」（第 26 回）されたと発言している。また、被害状況の全貌が明らかになってきたのがこの時期であり、1 月 15 日からは死者の氏名等の公表に踏み切っている。なお、二次避難所ならびに一・五次避難所という言葉が使われ始めたのは 1 月 6 日からである（第 12 回）。以上を踏まえ、この期間を避難完了期と名付ける。

1月23日以降は多様な話題が現れることから、包括的に復旧期と名付けることとする。この時期に特徴的なのは、「仮設」「ボランティア」「再建」「復旧」「復興」というワードである。仮設住宅については、1月12日に輪島市と珠洲市で着工が開始され（第19回）、14日には能登町と穴水町でも着工が始まった（第21回）。2月末には302戸が完成し（読売新聞オンライン, 2024）、3月末には約1,600戸が完成したとされる（朝日新聞デジタル, 2024e）。

ボランティアについての言及を取り出すと、1月5日の時点で発災後初の3連休に入ることから、「被災地に入る道路が渋滞しており、迅速な物資の配送を含む支援に支障をきたすことのないよう、個人的なボランティアや不要不急の用事で能登に入ることは厳に控えていただきたい」（第11回）と呼びかけた。その後、1月12日には、「ボランティアにいつ来ていただけるかを考える段階に入った」（第19回）と述べ、1月27日には穴水町、七尾市、志賀町でボランティアの受け入れを開始した。しかし、1月29日には再度「支援物資の輸送をはじめ、復旧を円滑に進めるため、改めて、今はまだ、個人的なボランティアや不要不急の用事で能登に入ることは控えてください」（第31回）と個人ボランティアの自粛を呼びかけている。同様に1月31日には「当面、一般ボランティアの方には、金沢からバスでまとまって被災地に入っていただく。したがって、個人的なボランティアで個別に能登に入ることは、道路状況や安全上の問題からお控えいただきたい」（第32回）と述べ、登録済みのボランティアのみを活動可能とする考えを示した。また、今回の被災地では宿泊場所が十分に用意されておらず、ボランティア活動は金沢発着となり、往復で6時間近くかけて行われることが常態化した。宿泊問題を解決するため、2月26日には、穴水町に最大約100名を収容できる宿泊拠点「石川県災害ボランティア奥能登ベースキャンプ」を開設することが2月22日に発表された（第39回）。そのため、個人ボランティアについても、3月26日には「ボランティアについては、3月15日（金）からの、のと里山海道の交通規制の解除など、活動しやすい環境が徐々に整い、新た

なフェーズを迎えている」（第44回）と述べたように、この時点で個人ボランティアへの自粛要請は解除されつつあった。しかし、少なくとも4月までは石川県のHP上に「被災地への電話や個別の来訪」を控えることを求めるメッセージが掲載されており、手放しでボランティアを受け入れる状態ではなかったことが伺われる。

人命救助期に発せられた個人ボランティアへの自粛要請は、避難完了期である1月12日にはボランティア受け入れへと状況の変化があった。しかしながら、いくつかの被災市町でボランティアの受け入れを開始した直後の1月29日には再度個人ボランティアへの自粛要請を呼びかけている。これらの変遷を注意深く見ると、当初の自粛要請が人命救助を優先させるためという理由が明確であったのに対し、1月29日の自粛要請は、むしろ、県災害VCの管理下に無いボランティアを忌避する姿勢が透けて見えるかもしれない。活動しやすい環境が整うまでは個人ボランティアの来訪を控えてもらおうという意図は、ボランティアが殺到することによる無秩序状態やボランティア活動中の怪我などの二次災害を防ぐ意図があったのかもしれないが、その一方で前章にあったように被災地での人手不足を招いていたのであれば、本末転倒であったと言えるだろう。

７．よりよい災害ボランティアのために

本稿の内容をまとめよう。令和6年能登半島地震では、ボランティア不足が問題とされ、その原因の一部として、災害VCにまつわる課題と自粛要請にまつわる課題があった。災害VCの活動者数の推移を分析すると、中越地震ならびに熊本地震と比べてもピークが遅いことが明らかになった。そのため、特に震災後すぐの段階では被災地においてボランティア不足が顕著であったことが示される。また、七尾市においては、被災地における様々なニーズに対応するボランティアがおらず、対応に困難が生じたケースもあった。これらのニーズはいわゆる専門性が必要なものではなかった。続いて、自粛要請について、県知事の発言をもとに整理した。震災直後の人命救助期に個人ボランティアへの自粛要請がなされたが、その後、人命救助期から避難完了期、復旧期に至っても自粛の呼びかけは断続的になされた。このような状況下において、ボランティアの出足をくじいた可能性は否めないだろう。ボランティア不足に拍車をかけた可能性がある。上記を踏まえて、現在の被災地への課題解決のための方針と、今後の被災地への提言を以下の通り行いたい。

まず、現在の課題解決のためには、第一に、多様な支援活動が担えるように、少なくとも行政・県による一元的な管理体制からは脱却し、地域主導型の災害VCに移行するべきである。地域主導型の災害VCの運営主体は当然多様なアクター（現地社協、外部支援組織）が考えられる（c.f., 頼政・宮本, 2022）が、災害ボランティアには多様な入口があるというメッセージを発出すべきだと考えられる。この際に、理念的には、災害ボランティアを混乱の種ではなく、課題解決あるいは復興のパートナーとして捉える見方が必要である（大門ほか, 2020）。そして、現実的には、災害NPOのような民間による運営、被災地域の範囲や被害の程度を踏まえたサテライト型の運営、また、現地社協の過度な負担への配慮、すでに活動している支援組織への人的・資金的援助も合わせて災害VCへの支援を行う必要がある。第二に、能登半島地震特有の状況―断水、全壊家屋、孤立集落等―を踏まえた多様な支援を展開するとともに、それらから想像されるニーズ―水道の復旧率だけでなく水くみも、家の掃除だけでなく大切なもののレスキューも、道の復旧だけでなく集落の存続や移転も―について、「～～だけでなく〇〇も」という多様な視点で多様なボランティアに関わってもらえる場を作る必要がある。そして何よりも、最後に、それらはボランティアや支援団体や県や市職員ではなく、被災者を中心として何が必要か判断すべきである。

次に、今後の被災地への提言については、第一に、災害VC以外にも多様なボランティア参加の選択肢があることを積極的に認め、多様なチャネルを設けていくことである。災害VCは、現地社協の負担も大きく、通常業務への影響もある。初めてボランティア活動をする際に災害VCが有効な入口であることは認めつつも、それ以外で活動するボランティアが多いことを踏まえた支援のあり方を模索すべきである。第二に、被災地を一括りにせずに、段階的に支援が行えるようなメッセージを行政・市民ともに発することが挙げられる。今回の被災地の場合、七尾市は比較的アクセスもよく、発災直後から支援活動を行うことは比較的容易であった。被災地にも多様な状況があることを踏まえて、被災地内・外という二元論に陥ることで届いたかもしれない支援があったかを留意する必要がある（宮前ほか, 2023）。第三に、これらの課題はすでに指摘されてきたということを改めて見直すことである。災害VCが抱えるニーズの画一化の課題は常に問題になっており、一

定程度の自律的・即興的なセンターの運営がそうした画一化の方向に歯止めをかけることになりうる。

本稿は、被災地でボランティアが不足しているという認識のもと、いくつかの要因を整理し、今後に活かす方策を提示してきた。しかしながら、この問題設定自体もかえりみる必要があるだろう。たとえば、不足していたのはボランティアだけであったのだろうか。道路や水道などのライフラインの復旧はボランティアにはできない。屋根の修理や家屋の解体もボランティアには難しい。そういった意味では、復旧が進まないとすれば、ボランティアだけでなく専門業者の不足についても考えなければならない。また、ボランティアがいなければ必要な炊き出しを行うことも困難な状況（MRO北陸放送, 2024）のように、ボランティア不足が被災された方々の命の危機につながるような事態は、ボランティア依存と言わざるを得ず、公助がやせ細っていることをこそ問題としなければならないだろう。

しかしながら、復興のためにはボランティアの力は必要となるだろう。たとえば、ボランティアがきめ細かく対応することによってはじめて見出されるニーズがある。ボランティアとの関わりによって取り戻される日常がある。災害をきっかけに移住し、今やコミュニティには欠かせない存在となった人たちが日本各地にたくさんいる（例えば、渡邊・真野（2015））。このことは多くの先行研究で指摘されていることである。これからの復興が現地任せ、お仕着せにならないように、復興の途上にある被災地が孤立していかないように、多くの人が関わることが不可欠となるだろう。

上記のようなボランティアは決して、被災地支援の「プロ」や「専門家」である必要はない。特別なスキルを持っている必要もない。被災地で、ただ普通に被災された方々と向き合い、寄り添うことができればよいのである。被災直後に居ても立ってもいられず被災地に行き、被災者とともに打ちひしがれるボランティアがいてもよい。「素人」といった言葉は、このとき決してネガティブな言葉ではない。そのような関わり方を許容する被災地支援のゆるやかさをこそ取り戻す必要があるだろう。

補注

(1) なお、安否不明者の公表は4月23日まで続けられた（毎日新聞, 2024）。3月中旬に中断された不明者捜索は、6月24日に輪島市市ノ瀬町で再開された（NHK NEWS, 2024a）。

(2) 被災地の地域によってもピークの時期はやや異なっている。例えば、奥能登地域（輪島市、珠洲市、能登町、穴水町）に焦点を当てれば、3月ではなくゴールデンウィーク時期にピークが見られる。エリアによるピークのズレについてもこの災害の特徴の可能性があり、この点は改めて考察されるべきである。

(3) 会議の資料は以下からpdfファイルで閲覧可能である。https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/202401jishin-taisakuhonbu.html

参考文献

渥美公秀 （2011）. 秩序化のドライブ　矢守克也・渥美公秀 （編） 防災・減災の人間科学―いのちを支える、現場に寄り添う （pp. 162–168） 新曜社

渥美公秀（2014）. 災害ボランティア　新しい社会へのグループ・ダイナミックス　弘文堂

渥美公秀（2017）. 熊本地震とボランティア活動 （特集 平成28年熊本地震(2)住民生活） 消防防災の科学 127, 11–14. http://ci.nii.ac.jp/naid/40021119023

渥美公秀（2019）. 観光客（郵便的マルチュード）としての災害ボランティア : 災害ボランティア論更新の試み 災害と共生, 2(2), 9–14.

渥美公秀・頼政良太・大門大朗（2024）. 被災地の支援団体・災害ボランティアの状況と課題：石川県七尾市中島町を中心とする救援・支援活動から 学会誌「復興」, 32, 10–16.

朝日新聞デジタル（2024a）. 広がったボランティア自粛論　支援に入った研究者が感じていること, https://digital.asahi.com/articles/ASS1Y2T76S1VUPQJ006.html（最終閲覧日2024年4月25日）

朝日新聞デジタル（2024b）. 「幹線道路から対応」通行止め26路線64カ所　能登半島地震1カ月, https://digital.asahi.com/articles/ASS1076RCS10OXIE026.html（最終閲覧日2024年4月25日）

朝日新聞デジタル（2024c）. 輪島市で職員の約8割「過労死ライン」超え　被災自治体の過酷な実態, https://digital.asahi.com/articles/ASS3266BTS32OIPE006.html（最終閲覧日2024年4月25日）

朝日新聞デジタル（2024d）. 「行かないことが支援」善意の拡散が変質　能登にいま漂う空気は, https://www.asahi.com/articles/ASS524K9PS52UTIL00CM.html（最終閲覧日2024年5月22日）

朝日新聞デジタル（2024e）. 能登半島地震3カ月、追いつかない仮設建設　入居申請は8300件, https://digital.asahi.com/articles/ASS306K56S3WOXIE00V.html（最終閲覧日2024年4月25日）

中日新聞（2024a）．介護を担う社協職員、輪島・珠洲で大量離職　帰還高齢者「受け皿なくなる」， https://www.chunichi.co.jp/article/858805　（最終閲覧日2024年4月25日）

中日新聞（2024b）．「ボランティア、今はまだ待機を」県社協の山崎さん、能登の被災地現状語る，https://www.chunichi.co.jp/article/835234（最終閲覧日2024年９月１日）

大門大朗・渥美公秀（2016）．災害時の利他行動に関する基礎的シミュレーション研究：1995 年と 2011 年のボランティアでは何が違ったのか 実験社会心理学研究, 55(2), 88–100. https://doi.org/10.2130/jjesp.1514

大門大朗・渥美公秀（2018）．災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える ： 2016年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から 災害と共生, 2(1), 25–32.

大門大朗・渥美公秀・稲場圭信・王文潔（2020）．災害ボランティアの組織化のための戦略 実験社会心理学研究, 60(1), 18-36. https://doi.org/10.2130/jjesp.1911

樋口耕一（2004）．テキスト型データの計量的分析— 2 つのアプローチの峻別と統合— 理論と方法, 19, 101–115.

樋口耕一（2020）．社会調査のための計量テキスト分析 —内容分析の継承と発展を目指して— 第2版 ナカニシヤ出版

北國新聞（2024）．「復旧の手助け」少ない　高齢化の能登半島「じっと耐えてる」〈１.１大震災〉【日本海側からのＳＯＳ・第８章　ボランティア考（１００）】，https://www.hokkoku.co.jp/articles/-/1377880（最終閲覧日2024年9月17日）

石川県（2024a）．被害等の状況について（第126報），https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/higaihou_126_0423_1400.pdf　（最終閲覧日2024年4月25日）

石川県（2024b）．会見資料（災害ボランティアについて），https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/r6_2_14/documents/0214kaikenshiryou.pdf（最終閲覧日2024年5月7日）

石川テレビ（2024）．復旧が進まない…圧倒的にボランティア少なく『なぜ能登半島地震でボランティアの姿を見ないのか』， https://www.fnn.jp/articles/-/679520　（最終閲覧日2024年4月25日）

JVOAD（2024）．（第10報）発災から8ヶ月：令和6年能登半島地震に関する状況について，https://jvoad.jp/news/20240101notojishin-14/（最終閲覧日2024年9月17日）

高知県社会福祉協議会（2012）．災害ボランティア活動支援マニュアル， https://www.kochiken-shakyo.or.jp/wp-shakyo/wp-content/uploads/2021/01/25-2_%E7%81%BD%E5%AE%B3%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%B4%BB%E5%8B%95%E6%94%AF%E6%8F%B4%E3%83%9E%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%82%A2%E3%83%AB%E6%94%B9%E8%A8%82%E7%89%882012%E5%B9%B48%E6%9C%88%E8%BF%BD%E5%8A%A0%EF%BC%89.pdf　（最終閲覧日2024年4月25日）

熊本県社会福祉協議会（2018）．「平成28年熊本地震」におけるボランティア活動者等について， https://www.fukushi-kumamoto.or.jp/pages/66/（最終閲覧日2024年4月25日）

毎日新聞（2024）．能登半島地震、安否不明者ゼロに　石川県が発表https://mainichi.jp/articles/20240423/k00/00m/040/233000c　（最終閲覧日2024年4月25日）

MRO北陸放送（2024）.「ボランティアの方来てください」能登半島地震から3か月 炊き出し支援は次第に少なく…継続的な支援に課題　TBS NEWS DIG　https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/1087118　（最終閲覧日2024年4月25日）

宮前良平（2021）．サービス業化する災害ボランティアセンターにおける反「おもてなし」の可能性 災害と共生, 5 (1), 1–11.

宮前良平・大門大朗・渥美公秀（2023）．新型コロナウイルス感染症社会における災害ボランティア排斥言説の検討 実験社会心理学研究, 62(2), 94‐113. https://doi.org/10.2130/jjesp.2214

宮前良平・置塩ひかる・王文潔・佐々木美和・大門大朗・稲場圭信・渥美公秀（2022）．実践としてのチームエスノグラフィ：2016年熊本地震のフィールドワークをもとに 質的心理学研究. 21 (1), 73–90.

七尾市災害ボランティアセンター（2024a）．トラックボランティア・運転ボランティアを募集します。（七尾市内限定），https://nanaovc-ishikawa.jimdofree.com/2024/03/07/%E3%83%88%E3%83%A9%E3%83%83%E3%82%AF%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2-%E9%81%8B%E8%BB%A2%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E3%82%92%E5%8B%9F%E9%9B%86%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%99-%E4%B8%83%E5%B0%BE%E5%B8%82%E5%86%85%E9%99%90%E5%AE%9A/（最終閲覧日2024年5月7日）

七尾市災害ボランティアセンター（2024b）．お知らせ - 七尾市災害ボランティアセンター，https://nanaovc-ishikawa.jimdofree.com/（最終閲覧日2024年5月7日）

七尾市災害ボランティアセンター（2024c）．ボランティア活動対象の拡大について，https://nanaovc-ishikawa.jimd

ofree.com/2024/04/18/%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%B4%BB%E5%8B%95%E5%AF%BE%E8%B1%A1%E3%81%AE%E6%8B%A1%E5%A4%A7%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6/（最終閲覧日2024年5月7日）

NHK NEWS（2024a）． 能登半島地震 行方不明男性の捜索 約4か月ぶり再開 石川 輪島，https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240624/k10014490331000.html（最終閲覧日2024年6月27日）

NHK NEWS（2024b）．6.7.8 日の 3 連休“ボランティア 問い合わせも控えて” 石川県，https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240105/k10014310931000.html（最終閲覧日 2024 年 9 月 1 日）

NHK NEWS（2024c）．能登半島地震 「公費解体」残る家財も撤去対象に，https://www3.nhk.or.jp/lnews/kanazawa/20240415/3020019918.html（最終閲覧日 2024 年 9 月 1 日）

日本経済新聞（2024a）．能登地震ボランティア拡大進まず 宿泊、道路事情が影響， https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE102K40Q4A210C2000000/ （最終閲覧日2024年4月25日）

日本経済新聞（2024b）．能登半島地震、ボランティア「控えて」 2 次被害の恐れ，ttps://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE110M80R10C24A1000000/（最終閲覧日 2024 年 9 月 1 日）

日テレNEWS（2024）．復旧へ課題…足りない災害ボランティア、少ない活動時間 能登半島地震から2か月，https://news.ntv.co.jp/category/society/a98a782cbe964d799c96e6d4cca3cce5 （最終閲覧日2024年4月25日）

岡本仁宏（2013）．「東日本大震災では、何人がボランティアに行ったのか」という問いから ボランタリズム研究，2，3–14.

崎浜公之（2017）．被災者と災害ボランティアの共生をめざして―熊本地震の現場から被災者のニーズを問い直す―（震災ドキュメント） インプレス R&D.

産経新聞（2024a）．「静かすぎる能登」 ボランティアまだ１万人、復旧遅れで受け入れ進まず， https://www.sankei.com/article/20240330-USLQRURA4RNZRJYJ4CUGDH2ICU/（最終閲覧日2024年6月13日）

産経新聞（2024b）．□川県が特設サイト、ボランティア募集は□括対応 独断で現地□り「まだ控えて」，https://www.sankei.com/article/20240106-BKFRR5LCF5IVHBEUCQSKJRF4DY/（最終閲覧日 2024 年 9 月 1 日）

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（2009）．新潟県中越沖地震報告，http://www.shien-p-saigai.org/archive/report_tyuetsu-oki_070716.pdf（最終閲覧日2024年5月7日）

鈴木勇・菅磨志保・渥美公秀（2003）．日本における災害ボランティアの動向：阪神・淡路大震災を契機として 実験社会心理学研究，42(2)，166–186. http://ci.nii.ac.jp/naid/130001611806

東京新聞（2024）．能登の災害ボランティアが足りない 志願者のやる気をくじいた要因の数々 被災地入り「自粛論」の的外れ， https://www.tokyo-np.co.jp/article/314568 （最終閲覧日2024年4月25日）

渡邊享子・真野洋介（2015）．支援活動をきっかけとして来街した支援者の定住プロセスを通してみる被災中心市街地における外部人材の 居住環境の課題に関する研究 ―宮城県石巻市を対象として― 都市計画論文集，50(3)，945‑952. https://doi.org/10.11361/journalcpij.50.945

読売新聞オンライン（2024）．仮設住宅の完成３００戸止まり、入居申請は８市町で８０００戸…遅れの背景に用地不足や人手不足， https://www.yomiuri.co.jp/national/20240229-OYT1T50191/（最終閲覧日2024年4月25日）

頼政良太・宮本匠（2022）．日本における災害ボランティアセンターのこれまでとこれから―「公」と「民」の対立を乗り越えた先に 61(2), 37-56.

全国社会福祉協議会（2015）．災害ボランティアセンターで受け付けたボランティア活動者数の推移（仮集計），http://www.saigaivc.com/ボランティア活動者数の推移/（最終閲覧日2024年5月7日）

全国社会福祉協議会（2016）．災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて， https://www.shakyo.or.jp/tsuite/jigyo/research/2015/160405volunteer/houkoku3.pdf（最終閲覧日2024年9月1日）

全国社会福祉協議会（2018）．東日本大震災ボランティア活動者数の推移 https://www.saigaivc.com/2017/02/24/%E6%9D%B1%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%A4%A7%E9%9C%87%E7%81%BD%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%80%85%E6%95%B0%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB/ （最終閲覧日2024年5月7日）

全国社会福祉協議会（2024）．令和6年能登半島地震：2024年6月24日（月）までの延べボランティア活動者数，https://www.saigaivc.com/app/download/14362466392/20241001-%E4%BB%A4%E5%92%8C6%E5%B9%B4%E8%83%BD%E7%99%BB%E5%8D%8A%E5%B3%B6%E5%9C%B0%E9%9C%87-%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%9

5%B0.pdf （最終閲覧日2024年9月1日）